

Grünes Licht vom BVerfG für ESM und Fiskalvertrag

Hannes Rathke

2014-03-20T11:35:33

Von [CLAUDIA MAYER](#)



Am

Dienstag hat das BVerfG sein [Urteil zu ESM und Fiskalpakt](#) verkündet. Anders als der [vielfach diskutierte Vorlagebeschluss vom Januar](#), war die vorliegende Entscheidung freilich schon weitgehend durch das [Urteil vom September 2012](#) über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vorweggenommen worden. In dieser Entscheidung hatte das BVerfG bereits eine summarische Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von ESM und Fiskalvertrag angestellt. Inhaltlich kommt das BVerfG daher wenig überraschend zu dem Ergebnis, dass die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet sind.

Trotz der durch ESM und Fiskalvertrag eingegangenen Verpflichtungen bleibe die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages nämlich hinreichend gewahrt, was insbesondere der multilateralen Auslegungserklärung zum ESM-Vertrag bzw. der gleichlautenden einseitigen Erklärung Deutschlands zu verdanken sei. So sei nämlich hinreichend sichergestellt, dass durch den ESMV keine unbegrenzten Zahlungsverpflichtungen begründet würden. Flankiert von den Auslegungserklärungen sei auch eine hinreichende parlamentarische Kontrolle des ESM durch den Bundestag sowie dessen [umfassende Unterrichtung im Sinne von Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG](#) möglich. Allerdings stellt das BVerfG insofern einen Auftrag an den Gesetzgeber, als sicherzustellen ist, dass etwaige Kapitalabrufe nach dem ESM-Vertrag im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen fristgerecht und vollständig erfüllt werden können und somit eine Aussetzung von Stimmrechten Deutschlands iSv Art. 4 Abs. 8 ESMV ausgeschlossen bleibt. Darüber hinaus fordert das BVerfG, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem ESM und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen werde und daher die gegenwärtig gegebene Vetoposition Deutschlands im ESM verfassungsrechtlich geboten und demnach auch bei einem Beitritt neuer Mitglieder zum ESM zu erhalten sei.

Betonung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags

Einmal mehr betont das BVerfG im Urteil sohin die Bedeutung der Budgetverantwortung des Bundestages. Das Budgetrecht stelle ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar und sei auch im Rahmen von intergouvernementalen Systemen zu beachten. Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik sei zwar nicht von vornherein demokratiewidrig, es müsse jedoch sichergestellt werden, dass *„der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird“*. Blankettermächtigungen an die Exekutive seien daher ebenso unzulässig wie die Zustimmung zu Leistungs- oder Bürgschaftsautomatismen. Die Entscheidung fügt sich damit konsequent in die Rechtsprechung zur Integrationsverantwortung des Bundestages und den Integrationsschranken des GG seit dem Maastricht-Urteil ein. Ob gerade der Bereich der Budgeterstellung, wo der Bundestag doch weitgehend dem Sachverstand der Exekutive als eigentlichem Autor des Budgets ausgeliefert ist, als Paradigma der demokratischen Selbstbestimmung der Volksvertretung geeignet ist, sei dahingestellt.

Respekt gegenüber dem Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers?

Etwas überraschender ist die starke Betonung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraumes, dessen Bewertungen das BVerfG hinzunehmen habe (z.B. Rz. 173 ff., 181, 184 ff., 200). Bei solch politischen Entscheidungen wie jenen im Zusammenhang mit dem ESM scheint diese Zurückhaltung durch ein nationales Verfassungsgericht (zumindest aus meiner österreichischen Perspektive) auch angebracht, will es sich nicht zum Ersatzgesetzgeber machen.

Freilich ist die Haushaltsautonomie und Budgetverantwortung des Bundestages im Rahmen des ESM nach Ansicht des BVerfG nur gewahrt, solange Deutschland im ESM eine Vetoposition zukommt. Zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages sei diese Vetoposition nämlich von Verfassung wegen erforderlich. Die Bundesregierung träge daher auch gegebenenfalls die Pflicht, eine Änderung der Quoren im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren und jener für die Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit zu erwirken, sollten durch den Beitritt neuer Staaten zum ESMV Verschiebungen der Stimmgewichte eintreten (Rz 193). Unklar ist, ob daraus allgemein (also unabhängig von der Höhe der Verpflichtungen) folgt, dass sich Deutschland nicht an internationalen Institutionen beteiligen kann, in denen (letztlich budgetwirksame) Entscheidungen auch gegen die Stimme Deutschlands getroffen werden könnten. Ob der materielle Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 GG diese Schlussfolgerung wirklich hergibt, bleibt mE (wohlgemerkt wiederum aus Sicht einer Österreicherin) im Hinblick auf die Konzeption der offenen Staatlichkeit, auf der die deutsche Teilhabe am Prozess der Europäischen Integration beruht, fraglich.

Bedeutung für das Verhältnis zum Gerichtshof der Europäischen Union

Interessant ist auch, dass sich das BVerfG trotz des zwischenzeitlich ergangenen [Urteils des EuGH in der Rechtssache Pringle](#) mit diesem kaum auseinandersetzt. Die Rolle des EuGH liegt ja bekanntlich in der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge ([Art. 19 Abs. 1 EUV](#)), seine Interpretation des Primärrechts ist für die Mitgliedstaaten daher auch dann relevant, wenn ein Vorabentscheidungsersuchen eines anderen Staates zu beantworten war. Das BVerfG sieht das offenbar anders und hält zur Bedeutung des neu eingefügten [Art. 136 Abs. 3 AEUV](#) an der im [Urteil vom September 2012](#) vertretenen Auffassung fest, dass dadurch „*durchaus eine grundlegende Umgestaltung der ursprünglichen Wirtschafts- und Währungsunion*“ stattgefunden habe und sich diese damit, wenn auch in begrenztem Umfang, von dem sie bislang charakterisierenden Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte gelöst habe. Art. 136 Abs. 3 AEUV stellt nach Ansicht des BVerfG daher eine Ausnahme vom Bail-out-Verbot des [Art 125 AEUV](#) dar. Demgegenüber sieht der EuGH in Art. 136 Abs. 3 AEUV lediglich eine Bestätigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten mit bloß klarstellender Funktion und ohne konstitutive Bedeutung (Rn 72, 186).

Im Ergebnis geht das BVerfG auch im Urteil zur bislang größten Verfassungsklage (mit rund 37.000 Unterstützern) den im Lissabon-Urteil ausbuchstabierten und letztlich schon auf die [Maastricht-Entscheidung](#) zurückgehenden Weg weiter und baut seine Rolle als Hüter der verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands weiter aus. Die parlamentarische Budgethoheit ist dabei derzeit seine wohl stärkste Waffe. Als „[klares Bekenntnis zur europäischen Solidarität](#)“ kann das Urteil jedoch mE insbesondere auch vor dem Hintergrund des Vorlagebeschlusses eher nicht gesehen werden.

